M. POLITICA INDUSTRIAL

El sector industrial debe constituir uno de los elementos centrales dentro de cualquier plan de desarrollo económico.

Potencialmente, la industria es uno de los sectores que puéde generar más empleo con altas remuneraciones y promover, además, empleo adicional en el sector servicios. Por ello, y por la complejidad creciente de los productos que demandan los consumidores, la industria tiene gran incidencia en el bienestar de cualquier país.

Es en este sector, por otra parte, donde se manifiesta con mayor vigor el progreso tecnológico cuyas innovaciones son aprovechadas en la constante lucha del ser humano por mejorar sus niveles de vida aumentando la productividad de sus recursos productivos. De esta forma, surgen también de este sector las necesidades e incentivos de investigación y de formación de especialistas y técnicos del más alto nivel.

Notoria es, también, su importancia en el desarrollo de otros sectores como la agricultura y la minería. En efecto, en dichos sectores la industrialización permite la transformación de los productos primarios en otros con mayor valor agregado y calidad abriendo así mejores posibilidades de desarrollo a través de la exportación de productos más sofisticados que generan mayor empleo y, por ende, mayor bienestar al país.

1. Diagnóstico de la industria chilena

El desarrollo industrial de Chile no ha surgido, desgraciadamente, de una política industrial real y acorde con el objetivo del desarrollo económico a largo plazo. Ella ha sido más bien el subproducto de una serie de decisiones erradas orientadas a objetivos de corto plazo, tales como solucionar problemas de déficit en la Balanza de Pagos, detener la inflación o equilibrar el presupuesto fiscal. El trágico resultado ha sido, como lo señalamos en capítulos anteriores, un desarrollo industrial basado en la sustitución de importaciones prescindibles o suntuarios incapaces, muchas de ellas, de subsistir sin un exagerado proteccionismo aduanero, dado que los pequeños mercados internos no permiten la producción masiva de bajo costo y los mercados externos son inaccesibles por la miope política de comercio exterior que ha caracterizado a la inmensa mayoría de nuestros gobernantes. Es así, como los criterios utilizados para justificar gran parte de las industrias han sido variados y muchas veces subjetivos, olvidando consideraciones sobre el impacto económico a largo plazo de dichas actividades. Esta falta de análisis de largo plazo ha permitido justificar proyectos por razones como: ahorro de divisas, "industrias nacientes" justificadas socialmente o por seguridad nacional; economías externas, dumping internacional; "industrializar" el país; estar al día en el desarrollo tecnológico, etc. También se ha creído que imitando las industrias de los países desarrollados se lograría dinamizar la economía en forma similar a la de dichos países. Desgraciadamente, muchas decisiones tomadas con estos criterios han sido causa de aumento de la tasa inflacionaria, de mayores déficit fiscales y rigidez en el comercio exterior y de disminución de la tasa de crecimiento del producto. Es pues evidente que estas decisiones han implicado un elevado costo social para la comunidad, en beneficio de los diferentes facto-

res productivos que contribuyen a la producción de estas industrias. Este costo social se puede medir como la diferencia entre el costo del bien producido internamente y el precio del mismo bien importado puesto en nuestro país.

Al amparo de los criterios ya citados, junto con las actividades industriales tradicionales, han surgido otras como: la siderurgia, las refinerías de petróleo, la industria azucarera, la línea blanca, la industria plástica, la electrónica y la automotriz, la petroquímica y la química básica. Dicha estructura le otorga a la industria chilena las siguientes características.

a) Aporta un 26% al Producto Nacional. Cifra que puede considerarse alta, si recordamos que en la mayoría de los países con ingreso per cápita similares al nuestro, el aporte de este sector al Producto Nacional es menor.

b) Absorbe sólo un 20% de la población ocupada, acusando en los últimos años un bajo crecimiento en la incorporación de mano de obra.

c) Dentro de la Inversión Geográfica Bruta en capital fijo, la inversión en maquinaria y equipo representaba en 1960 el 41%, en 1970 el 46% y en 1971 bajó al 35%. Por otra parte, la inversión en maquinaria y equipo, medida como porcentaje del gasto del P.G.B., era para los mismos años: 6,3%; 6,8% y 4,8%. Es útil recordar al respecto, que de acuerdo a estudios realizados la tasa de inversión total en Chile (IGBCF/PGB) —que incluye también la inversión en construcción— era para el período 1964-1966 de 15,7%, muy inferior al 25% que mostraban, en promedio, países que se podían considerar similares al nuestro.

d) Dentro del comercio exterior, representa el 10% de nuestras exportaciones, demostrando un escaso dina-

mismo, puesto que su crecimiento ha ido aparejado con el lento ritmo de nuestras exportaciones; es así como en 1945 el rubro industrial representaba también el 10% del total de exportaciones.

Las causas de este estagnamiento —o escaso crecimiento en relación a su potencial— debemos buscarlas, repetimos, en las erradas políticas de sustitución de importaciones seguidas por los diferentes gobiernos desde 1930. En un principio estas medidas se tomaron para aliviar los efectos inmediatos sobre nuestra Balanza de Pagos de la gran depresión de comienzos del 30 (cabe señalar, empero, que fueron medidas generales y no discriminatorias entre sectores productivos, tales como aumentos generales de tarifas y devaluaciones), pero posteriormente sirvieron para discriminar entre los diferentes sectores productivos, alentándose industrias específicas —en desmedro de otras— a través del empleo de tarifas aduaneras, cuotas de importación, subvenciones, préstamos, tasas de cambio múltiples, exenciones y, lógicamente, inversiones estatales directas. Estas medidas han impedido a la industria nacional hacer frente a la competencia externa y, menos aún, pensar en una eventual exportación (nos estamos refiriendo en general, ya que obviamente existen algunas excepciones por diversos motivos).

La idea que ha servido de base a este tipo de políticas ha sido la de que el desarrollo es sinónimo de industrialización y que éste, a su vez, demanda una activa participación estatal en la economía; todo lo cual ha tratado de llevarse a cabo a cualquier costo (en términos de asignación eficiente de recursos), permitiendo en consecuencia una vigorosa política de protección a la industria y la implementación por parte del Estado

de proyectos industriales de gran envergadura: CAP, ENAP, IANSA, petroquímica, etc., sin tomar medidas de política económica que las hicieran eficientes.

Por último, cabe agregar en relación a nuestras escasas exportaciones industriales, que éstas están constituidas en su mayor parte por productos, en los que la materia prima interna incluida en el producto final tiene una alta incidencia, vale decir, con escaso valor agregado en términos de mano de obra incorporada al producto.

e) La producción industrial es en alto grado dependiente de materias primas importadas; lo cual contribuye fuertemente a la debilidad de nuestra Balanza de Pagos frente a la crisis de divisas como la que nos afecta en la actualidad, debido a la inflexibilidad a la baja de nuestras importaciones.

f) Existe una gran diversidad de líneas de producción industriales; ello impide aprovechar las ventajas de la especialización en unas pocas líneas y, por ende, obstaculiza una apertura más amplia hacia el comercio exterior. (De acuerdo con algunos indicadores Chile aparece con una producción industrial más diversificada que la del Reino Unido.) También, dentro de las empresas se abarca una amplia gama de productos, por ejemplo, algunos de la línea que produce desde refrigeradores a balones de gas licuado pasando por estufas y sanitarios. Agrava el problema global de ineficiencia la integración vertical artificial que induce el impuesto de la compraventa.

Todo esto ha permitido el desarrollo de una producción de bienes durables altamente protegida, que debido a sus costos no tiene posibilidades de exportación (en la

mayoría de sus rubros) y cubre, prácticamente, todas las variedades: muebles, aspiradoras, máquinas calculadoras, estufas, radios, tocadiscos, refrigeradores, lavadoras, aspiradoras, televisores, automóviles y camiones; aunque se ha demostrado que se es eficiente en algunos como muebles y cocinas.

Es conveniente señalar, para que las características descritas anteriormente no lleven a una conclusión errada acerca del impacto negativo inicial —en términos fundamentalmente de empleo— que sobre la industria nacional tendría una política de comercio exterior como la que se propone, que los sectores industriales que se verían perjudicados por esta nueva política cambiaria, es decir, aquellos con una alta protección efectiva, no representan más allá del 28% de la fuerza de trabajo industrial (59.000 trabajadores) y son, precisamente, los menos intensivos en el uso de mano de obra.

g) La producción de ciertos bienes de capital, en los cuales podríamos tener ventajas comparativas, no ha logrado desarrollarse, y su mercado es bastante incierto por el momento. La insuficiencia de este tipo de industrias ha impedido el desarrollo de una tecnología autóctona.

h) Como producto de todo lo anterior la industria chilena presenta un débil y desordenado desarrollo tecnológico. La tecnología industrial empleada en el país está estrechamente ligada a la de países con niveles de desarrollo muy superiores y, por lo tanto, con sistemas productivos intensivos en el uso de capital, lo cual constituye una de las principales razones del escaso crecimiento en la ocupación que presenta el sector.

i) A todo lo anterior habría que agregar la anarquía laboral y las requisiciones indiscriminadas, elementos que han venido a sumarse a la tradicional indefinición de políticas estables en el sector, aumentando la incertidumbre (riesgo) y la baja en la productividad, lo cual explica en gran parte la fuerte caída de la inversión desde 1970.

2. Política industrial y sus objetivos

a) La política del sector debe llevar a alcanzar una estructura industrial más eficiente y especializada en determinadas áreas. Esto será producto, fundamentalmente, de las nuevas políticas de comercio exterior que proponemos y que llevarán a significativos aumentos en nuestras exportaciones industriales.

b) Promover fuertemente el desarrollo tecnológico, a través de un esfuerzo por seleccionar las tecnologías más adecuadas y asimilarlas en las empresas. Al mismo tiempo, acrecentar la investigación acerca de cómo valorizar nuestras producciones básicas (agricultura, cobre, salitre, madera, etc.).

c) Dentro de la reestructuración del proceso industrial, deben incluirse, como objetivos fundamentales la solución del problema de la desnutrición (área alimenticia) y del problema habitacional (industrias de materiales de construcción).

d) La política industrial debe ser congruente con una política ocupacional y laboral: rebaja en los costos de la mano de obra y mayor movilidad en el empleo. Deben

racionalizarse los procesos de industrialización indiscriminados y propenderse a la creación de nuevos rubros de producción que requieran más unidad de personal por unidad de capital. Parte importante de estos objetivos pueden lograrse a través de la reforma previsional, la derogación de la ley de inamovilidad y la modernización de los sistemas de subsidio de cesantía. (Este tema se trata ampliamente en el capítulo H.)

e) Frente a la necesaria afluencia de capitales extranjeros —en algunos rubros— deben tenerse presente los principios de no favorecer al capital extranjero en desmedro del nacional y de evitar el peligro de la dependencia externa.

f) Redefinición frente al Area Andina, teniendo presente: sus ventajas, al ampliar nuestros mercados (sobre todo para las nuevas industrias que surgirían de las políticas de comercio exterior propuestas); sus riesgos, ante lo que podría significar una nueva política de sustitución de importaciones a un mayor nivel; y sus problemas dadas las distorsiones en los sistemas de precios de los países que conforman esta área (políticas cambiarias, impuestos indirectos, subsidios, etc.).

g) Aumento de la tasa de inversión, implementada con la ayuda de un amplio y eficiente mercado de capitales, y orientada al desarrollo de áreas que permitan aprovechar al máximo las ventajas comparativas naturales, poniendo énfasis en bienes con elasticidad ingreso similar o superior a la unidad. Se mantendrán las ventajas comparativas adquiridas, y las justificadas en algunos casos por los costos de transporte (ejemplo, calzado y vestuario), y se desarrollarán nuevas ventajas

—en una gama restringida de bienes— con miras preferentemente a las exportaciones de manufacturas.

Las áreas donde sería posible alcanzar un elevado grado de eficiencia son: agroindustria (vinos, frutas y hortalizas); productos del mar, producción y elaboración de productos de cobre y hierro (acero); explotación forestal, algunos productos químicos.

La estrategia debería ser: organizar cadenas de producción que abarquen, junto con la elaboración del producto final, los principales insumos y los principales equipos (bienes de capital), a modo de especializarse en unos pocos productos; pero al mismo tiempo, permitiendo el desarrollo de las otras ramas industriales.

De esta forma, la creación, primero, de un mercado interno de bienes de capital (no puede pensarse en exportar a corto plazo), deberá ser la plataforma para las futuras exportaciones de este tipo de bienes. Es necesario recalcar que esta última industria no deberá ser protegida en la forma tradicional, sino que dadas las políticas de comercio exterior, de precios, previsional y tributaria ya delineadas; estará en condiciones de competir con sus similares extranjeras, porque podrá aprovechar y desarrollar las ventajas comparativas que le ofrecen nuestros recursos internos en la producción de determinados bienes, sin la necesidad de barreras aduaneras, tarifas preferenciales u otro tipo de distorsiones, que sólo han contribuido a una ineficiente asignación de los recursos en nuestro país.

Lo anteriormente descrito es, en cierto modo, la política —intencionada o no— seguida por los países nórdicos; Finlandia, por ejemplo, se ha especializado

en productos derivados de la madera y exporta equipos para las industrias forestales; Noruega lo ha hecho con industrias marítimas y Dinamarca con bienes de capital para la industria alimentaria. En todos estos países existe una estrecha relación entre el desarrollo de las exportaciones de bienes de capital y la estructura productiva interna que ha sido asimilada con las disponibilidades de recursos naturales del país; ello ha traído como consecuencia un alto nivel de eficiencia, una satisfactoria posición competitiva y, lo que es más importante, el liderato tecnológico en ciertas áreas.

h) Eliminar las tendencias a una integración vertical por razones tributarias. El establecimiento de impuesto al valor agregado en sustitución al actual sistema de impuesto a la compraventa solucionaría este problema. Esta reforma es un requisito básico para una asignación más eficiente de los recursos y permitiría ampliar la participación de la pequeña y mediana industria en el mercado total ya que podrán especializarse en ciertos procesos muy específicos, y promoverá, por lo mismo, una elevación de los niveles de competencia. Al mismo tiempo, se eliminaría un poderoso aliciente para la formación de grandes conglomerados que tienden a adquirir características monopólicas.

i) Los esfuerzos tendentes a la modernización de procesos o incorporación de nuevas tecnologías, deben ser apoyados por una política tributaria consecuente, que permita la depreciación acelerada de esta clase de inversiones. La tendencia a aceptar tasas rápidas de amortización se ha ido imponiendo en países de mayor desarrollo debido a la rápida obsolescencia que causa el avance tecnológico.

j) Promover la concentración de varias firmas en una sola para hacer uso de las economías de escala y poder así penetrar los mercados externos.

k) Desarrollar nuevas formas de participación en las empresas que lleven a un aumento de la productividad, a través de un clima social más armonioso, eliminación de la anarquía laboral y disminución de las huelgas y paros. Todo lo anterior sustentado por un decidido restablecimiento del principio de autoridad a nivel nacional.

l) Delimitación del marco institucional: fin a las requisiciones y, dictación de claras y estables "reglas del juego", sin discriminación entre tipos de empresas, garantizando la libre competencia y evitando prerrogativas odiosas que sólo ayudan a amparar ineficiencias. Eliminación del Estado Administrador o Empresario en el Sector, salvo casos estratégicos que deben separarse del gobierno central, a modo de garantizar una mayor eficiencia.